

На правах рукописи

АНТОНОВ Иван Александрович

МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Специальность 12.00.02. - конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2003

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права
Московского Государственного Социального Университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Скуратов Юрий Ильич.

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук, профессор Бойков Александр Дмитриевич;
- кандидат юридических наук, доцент Герасименко Юрий Васильевич.

Ведущая организация: Саратовская государственная юридическая академия.

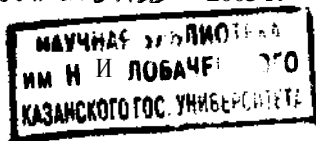
Защита диссертации состоится 03 июля 2003 г., в 14⁰⁰ час., на заседании диссертационного совета Д-224.002.04 в Московском государственном социальном университете по адресу: 129256, Москва, ул. Вильгельма Пика, д.4, корп.2 в ауд. ~~конференц-зал~~

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного социального университета.

Автореферат разослан «03» июля 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

доктор юридических наук, доцент



Е.В. Середя

Общая характеристика работы.

Актуальность темы диссертационного исследования. Прокурорская практика, научные труды ученых и анализ действующего законодательства свидетельствуют о том, что установленный нормами права в Конституции Российской Федерации (1993г.) правовой статус прокуратуры не в полной мере отражает ее фактическое место и роль в системе государственно-правовых институтов. В ст. 129 Конституции Российской Федерации лишь в самых общих чертах определен статус прокуратуры с указанием на то, что она является централизованной системой, организация и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Анализ содержания функций этого государственного органа позволяет утверждать, что такого определения явно недостаточно для всестороннего и полномасштабного раскрытия роли прокуратуры в механизме государства.

Специалистами в области конституционного права признано, что **помещение** в Конституции ст. 129 о прокуратуре в главе 7 «Судебная власть» является во многом спорным и приводит к ненужным дискуссиям о взаимоотношениях прокуратуры с судебной властью. Вполне очевидно, что прокуратура не является структурным элементом судебной системы, поскольку не осуществляет функцию правосудия, а ее полномочия не укладываются в прерогативы судебной власти. Прокуратура – самостоятельный государственный орган, основной функцией которого является надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов на территории Российской Федерации.

Концептуальный характер **этого вопроса**, непосредственно связанного с новым определением статуса прокуратуры на ближайшую перспективу, с учетом реально происходящих процессов в обществе диктует острую необходимость современного подхода к принципу разделения властей, что в последующем позволит изменить действующее законодательство, нормы которого определяют место и роль прокуратуры, ее правовой статус в системе

контрольной власти как одной из составляющей государственной власти в целом.

Как известно, принцип разделения властей получил всеобщее признание в мировой практике и нашел отражение в конституциях демократических государств (в том числе и в Конституции Российской Федерации). Деление власти на три ветви во времена основателя концепции разделения властей - Ш.Л. Монтескье, считалось прогрессом в правовой науке. Но как показывает практика и потребности современного общества, такого разделения явно недостаточно. Среди ученых существует мнение, что давно уже возникла необходимость в обособлении и установлении правового статуса таким ветвям власти, как избирательная, контрольная, кредитно-денежная и другие.

В современном государстве в процессе его развития существует множество органов и должностных лиц, которые не входят ни в одну из классической триады ветвей государственной власти, поскольку их не было во времена, когда формировалась концепция разделения властей.

К таким органам, существующим в настоящее время в России, можно отнести избирательные комиссии во главе с Центральной избирательной комиссией, Президента РФ и органы при нем, конституционные собрания, органы судебного сообщества и квалификационные коллегии судей, органы финансового контроля во главе со Счетной палатой, Уполномоченного по правам **человека**, а также органы прокуратуры во главе с Генеральным прокурором.

Исследуя теоретические и практические аспекты деятельности вышеперечисленных органов в целом и органов прокуратуры, в частности, автор пришел к выводу, что органы прокуратуры Российской Федерации не в полной мере соответствуют Потребностям современного демократического общества. Социально-экономические перемены и реформы в сфере государственно-правового строительства, правосудия, пенитенциарной системы требуют внесения корректив в организацию надзора,

предварительного следствия и иной деятельности органов прокуратуры. Положительный результат в процессе поэтапного их реформирования может быть достигнут только с учетом национального и зарубежного **опыта**¹. В этом смысле нельзя недооценивать актуальность научных исследований института прокурорского надзора в целях раскрытия его потенциала в деле укрепления законности в демократическом, правовом государстве. Их проведение позволит вооружить прокуратуру реальными и эффективными инструментами воздействия на нарушителей закона.

Состояние научной разработанности темы исследования. В прямой постановке предлагаемая для исследования проблема в юридической литературе не рассматривалась. Имеющиеся в настоящее время исследования Н.И. Костенко, А.Ф. Смирнова, А.А. Доржиева, Р.Н. Зинурова, В.П. Рябцева и др. посвящены органам прокуратуры в **целом**, где прокуратура рассматривается с традиционной точки зрения места и роли в механизме государства, управления кадрами, анализируется ее правовой статус и т.д.

В работах В.В. Иванова, В.И. Ломовского, Ю.И. Скуратова, В.Е. Чиркина, М.С. Шалумова и др. осуществлен принципиально новый подход к принципу разделения властей. Эти и другие исследования послужили основой для изучения вопроса о прокуратуре как институте контрольной власти и о поиске путей ее развития (совершенствование конституционно-правовых основ организации и деятельности; развитие функций, форм и методов деятельности; оптимизация статуса прокуратуры во взаимоотношениях с судебной властью).

Целью диссертационного исследования является определение места и роли прокуратуры в системе контрольной власти, выявления основных тенденций и закономерности её развития и совершенствования.

¹ См.: Прокуратура в правовом государстве. Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ. - М., 1997. С.152, 153, 157, 158.

В соответствии с целью были определены **основные задачи исследования:**

1. Определение сущности и содержания понятия «контрольная власть».
2. Выяснение места и роли прокуратуры в системе контрольной власти с точки зрения государственного (конституционного) права и прокурорского надзора в системе государственного контроля Российской Федерации.
3. Анализ научных категорий конституционного права, связанных с темой научного исследования: «государственное управление», «контрольная власть», «институт разделения властей», «институт прокуратуры», «контроль и надзор» и др.
4. Исторический анализ процесса становления, формирования, развития и функционирования органов прокуратуры, ее места и роли в системе органов государственной власти.
5. Определение конституционно-правовых основ организации и деятельности органов прокуратуры, их совершенствование, развитие функций, форм и методов их деятельности и взаимоотношения с правовыми институтами, представляющими различные ветви государственной власти.

Задачи исследования решались следующими способами:

Во-первых, на основе изучения взглядов, исторической литературы и анализа источников конституционного права России и зарубежных стран были определены пути совершенствования конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры и прокурорского надзора в системе государственного контроля.

Во-вторых, исходя из основных положений теории разделения властей, показаны место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти и, как ее функциональной подсистемы - контрольной власти.

В третьих, на основе изучения функций прокуратуры в обеспечении законности и защите прав, свобод и законных интересов граждан и иных участников правоотношений обоснован тезис об отнесении прокуратуры в силу своей функциональной направленности к числу государственных органов с особым статусом.

Объект и предмет исследования. С учетом избранной цели и задач, объект настоящего исследования составляют общественные отношения, возникающие в сфере реализации функций государственной власти органами прокуратуры.

Предметом исследования являются основные проявления принципа разделения властей, соответствие им организационных, функциональных и правовых основ построения и деятельности государственного органа с особым статусом - прокуратуры на различных иерархических уровнях, а также существующие в этой части противоречия, тенденции и пути их разрешения, включая концептуальные проблемы, с точки зрения дальнейшего совершенствования организационной, правовой и функциональной сторон положения прокуратуры в системе контрольной власти.

Методология и методы исследования. Общей методологической основой исследования является система философских знаний, определяющих основные требования к научным теориям, сущности, структур и сфере применения различных методов познания. Эту основу составили труды по философии, социологии, теории познания. В своих исследованиях автор исходил из фундаментальных положений теории государства и права, теоретических положений конституционного, гражданского, административного, уголовного и других отраслей права, теории государственного управления, прокурорского надзора и анализа источников права, определяющих правовой статус, место и роль прокуратуры в системе государственных органов.

В осуществлении поставленных задач были использованы современные научные методы, применяемые в праве (общие, частные, специальные): **диалектико-материалистический**, комплексный, сравнительно-правовой, формально-юридический, а также методы, применяемые в социологии: наблюдения, сравнения, анализа, моделирования и т.д.

Вопросами организации, истории и деятельности прокуратуры в России, проблемами определения ее места в системе органов государства под углом зрения теории государства и права, конституционного права и прокурорского надзора занимались В.И. Басков, **В.П. Божьев**, А.Д. Бойков, **В.Я. Бойцов**, Ю.А. Дмитриев, А.А. **Доржиев**, Д.Л. **Златопольский**, Р.Н. **Зинуров**, В.Н. Кудрявцев, О.Е. **Кутафин**, Н.И. Костенко, Н.М. **Коркунов**, Ю.М. Козлов, В.В. **Копейчиков**, В.В. Ключков, В.В. Лазарев, В.Г. **Мелкунов**, Н.В. Муравьев, С.Г. Новиков, В.С. Основин, Г.С. Пономарев, Ю.С. **Решетов**, В.П. Рябцев, К.Ф. Скворцов, Ю.И. Скуратов, А.Ф. Смирнов, А.Я. Сухарев, В.С. **Тадевосян**, В.Н. **Точилковский**, **Шалумов** М.С., Ю.Л. Шульженко, В.Е. **Чиркин**, В.Ю. Юсупов и другие, чьи мнения были учтены при проведении диссертационного исследования. Кроме этого были изучены и проанализированы труды зарубежных ученых, среди которых М. Вебер, Э. **Дюркгейм**, Т. Парсонс, Э. Росс, Д. Сен, Г. Спенсер, Г. Тард, А.Файоль, Г. Форд и др.

В процессе исследования были проанализированы некоторые международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации (12.12.93г.) и другие источники конституционного, административного, гражданского и уголовного права в части, относящейся к предмету исследования, а также законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры.

Научная новизна исследования определяется тем, что в нем на основе современных достижений философии, социологии, общей теории права и государства, а также отраслевых юридических наук наиболее точно отражена

природа прокуратуры на современном этапе развития российского государства. А также в работе:

- обоснована идея существования контрольной власти;
- с учетом новых подходов к концепции разделения властей определены место и роль прокуратуры в механизме государства;
- дано новое обоснование необходимости принятия федерального конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющего современные реалии прокуратуры, ее место в правовой системе с учетом существенно продвинувшейся правовой реформы, а также сформулированы его основные концептуальные положения;
- впервые предложен системный анализ конституционно-правовых основ организации и деятельности прокуратуры в современном российском государстве, выявлена роль прокурорского надзора как одной из форм государственного контроля, предложены направления развития прокуратуры как института контрольной власти.

Основные положения, выносимые на защиту:

- вывод о том, что прокуратура как правовой институт государства, представляющая собой многофункциональную систему органов и учреждений государственной власти, призвана стать в современном российском государстве одним из существенных элементов в системе разделения властей и связанной с ней системой «сдержек и противовесов»;
- определение контрольной власти как компонента социальной системы и государственной власти, выступающего инструментом социального управления в качестве одной из функций государства, предназначенного для воздействия совокупностью средств и методов на определенный тип социальных отношений (государственных, политических, экономических и др.) в интересах одного или нескольких субъектов правоотношений в целях сохранения самой системы как единого целого;

- вывод о том, что в условиях современного российского государства контрольную власть можно рассматривать как самостоятельную, отдельную ветвь государственной власти;
- вывод о **том**, что именно особенности прокурорского надзора как формы контрольной власти, присущие только прокуратуре, являются одними из главных причин придания ей (прокуратуре), как органу государства, специального статуса. Уникальность прокурорского надзора состоит в том, что только прокурор имеет право осуществлять надзор за всеми четырьмя (соблюдение, исполнение, использование и применение) формами реализации права. Органы прокуратуры в пределах своих полномочий осуществляют контроль в форме принесения протеста, внесения представления и вынесения постановления. Выбор конкретной формы обусловлен различными обстоятельствами: причинами, условиями, характером, рецидивом правонарушений, степенью вины правонарушителя и т.п. Уникальность прокурорского надзора состоит еще и в его оперативности, бесплатности и доступности для граждан. Придание прокуратуре особого статуса также необходимо, как и необходим надзор за контролирующими структурами. А прокурорский надзор в современной российском обществе выступает своеобразным катализатором активности общей системы контроля;
- исходя из анализа российского законодательства и обобщения зарубежной практики правовой природы прокуратуры сформулированы концептуальные положения о прокуратуре. Центральной идеей концепции с учетом проводимой в стране правовой реформы и многократных поправок в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (перечень которых не может быть бесконечным) является вывод о необходимости принятия нового Федерального конституционного закона «О

- прокуратуре Российской Федерации», основные концептуальные положения которого отражены в работе;
- вывод о необходимости внесения ряда поправок в Конституцию Российской Федерации от 12.12.93г. в части закрепления места, основ построения и роли института прокуратуры в системе разделения властей для обеспечения концептуальной целостности и завершенности процесса правового регулирования отношений, возникающих в сфере осуществления контрольной деятельности органов прокуратуры.

Теоретическое и практическое значение результатов исследования заключается в том, что они могут послужить основой для дальнейших научных разработок в данной области, являются вкладом в углубление научных знаний о прокуратуре как элементе механизма государства и системы контрольной власти. Практические предложения могут быть использованы в направлении совершенствования действующего законодательства, при разработке норм, вытекающих из содержания концепции развития прокуратуры на переходный период.

Достоверность проведенного исследования обеспечивается многообразием используемых методик при несомненном приоритете фундаментальных основ теории познания, всесторонним, полным и глубоким изучением и использованием источников науки теории государства и **права**, конституционного **права**, истории, политологии, социологии, теории управления, отраслевых юридических дисциплин, а также анализом действующего законодательства в исследуемой сфере.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы отражены автором в пяти опубликованных научных статьях:

1. Некоторые аспекты определения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации // Социальные проблемы права. - М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2001. Вып.2. - 0,45 л.

2. Судебный контроль и прокурорский надзор // Социальные проблемы права. - М.: **Изд-во МГСУ «Союз»**, 2002. **Вып.3.** - 0,3 л.

3. Российская прокуратура: проблемы реформирования и перспективы развития // Российский следователь. 2002. №4. - 0,25 л.

4. История создания и развития российской прокуратуры как органа государственного контроля // Академические вести. М. (в печати). - 0,25 л.

5. Перспективы реформирования прокуратуры Российской Федерации // Материалы международной конференции «Социальная роль права: история и перспективы», 27-29 **сент.** 2002. - М.: **Изд-во МГСУ «Союз»**, 2003 (в печати). - 0,3 л.

Результаты исследования в форме научных сообщений были заслушаны на заседаниях кафедры конституционного права Московского государственного социального университета.

Содержание работы.

Во введении обоснована актуальность проблемы, показана степень ее разработанности и круг используемых источников, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрыты его методология и научная новизна, сформулированы основные положения и выводы, выносимые на защиту, а также практическое значение работы и апробации ее результатов.

В первой главе - «Прокурорский надзор в системе государственного контроля Российской Федерации» исследуются научные категории «государственное управление», «власть», «органы власти», «государственный контроль».

Автор, через призму вышеназванных категорий выделяет контрольную функцию (деятельность) государства, определяет ее место в системе государственного **управления**, выводит понятие контрольной власти государства и выявляет ее признаки.

Необходимость оттолкнуться от надежной точки опоры вынуждает обратиться к классической теории управления и концепции социального контроля.

Поскольку социальное управление характеризуется такими чертами как системность, целостность, непрерывность и целенаправленность, наиболее популярную схему социального управления можно представить следующим образом: а) принятие решения; б) организация выполнения; в) контроль за выполнением.

В системе социального управления задействованы государственные органы, выполняющие определенные функции. Эти функции в зависимости от признаков классификации различаются по субъекту воздействия, по характеру, по средствам реализации, по специфике; по направленности и месту воздействия они подразделяются на внешние и внутренние; на общие и специфические и т.д. Они должны обязательно иметь юридическое оформление, т.е. их закрепление в компетенции государственных органов

необходимо, тогда становится понятным, для **чего** создан государственный орган и как он реально действует. (В нормативной практике это не всегда выполняется, по этой причине происходит нарушение законности, прав человека и гражданина).

Анализ научной литературы позволил автору увидеть, что особое внимание специалисты в области управления отводят функции **контроля**².

С целью определения категории «контрольная власть», диссертант **рассматривает** контроль как необходимую составную часть любой высокоорганизованной деятельности, неременную функцию и стадию управления. Контроль должен присутствовать абсолютно в любой организации индивидов, т.к. она обязана обладать способностью вовремя фиксировать свои ошибки и исправлять их до того, как они станут необратимы и повредят достижению целей организации.

Социальный контроль выступает в качестве функции социального управления и способа выявления и разрешения противоречий и конфликтов, возникающих в процессе функционирования и развития общества. Категории «объект» и «субъект» социального контроля являются условными, поскольку каждый объект, входящий в социальную структуру, выступает одновременно и субъектом (и наоборот). Наиболее общий субъект социального контроля - общество, а объект - социальные общности, институты, индивиды.

Исследуя сущность социального контроля, формы его проявления, признаки а также отличительные черты как внешний контроль (официальный или политический) и внутренний контроль (неофициальный или **этический**)³ автор приходит к выводу, что социальный контроль осуществляется в соответствии с социальными нормами (основной критерий контроля), которые являются системой требований общества, социальной общности, государства, всего человечества ко всем свои членам. А природа **ценностно-**

² См.: **Фалдер** Роберт М. Энциклопедия современного управления. - М., 1995. Т.1-5; **Киллен** К. Вопросы управления. - М., 1981. С.31-108 и др.

³ Э. Росс. Социальный контроль, 1901.

нормативной системы конкретного общества определяет главные направления и способы **институционализации** социального контроля и его оформление в социальных институтах.

В совокупности эти институты составляют содержание понятия «государственный контроль», который, как подсистема социального контроля, характеризуется: 1) наличием системы целей контрольной деятельности; 2) сложной внутренней структурой системы с многоуровневой организацией; 3) наличием **интегративных** качеств, общих для большинства компонентов системы; 4) относительной самостоятельностью системы, отличающей ее от других компонентов механизма управления; 5) наличием центральных звеньев системы (не без исключений); 6) рациональным сочетанием политических, правовых и организационных методов контроля.

Система государственного контроля в Российской Федерации представляет собой совокупность государственных органов, на которые государством и обществом (посредством Конституции и действующего законодательства) возложена обязанность осуществлять те или иные функции государственного контроля, связанные с обеспечением деятельности государственных органов всех уровней, всего общества в целом, а также каждого индивида в отдельности.

Сложность выделения из государственного аппарата (в широком смысле этого понятия) системы органов государственного контроля заключается в многообразии и **интегрированности** этих органов во все ветви государственной власти.

В соответствии с концепцией разделения властей принято различать органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти. В Конституции РФ **ст. 10** закрепляет этот принцип, а **ст. 11** определяет, что «Государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Суды РФ». Таким образом, логично возникает вопрос о месте Президента РФ в системе органов государственной **власти**, т.к. президентская

власть, **во-первых**, не отражает функциональную сущность данной системы органов, а, во-вторых, в некоторых зарубежных государствах (например, в США), президент возглавляет исполнительную власть, что находит свое отражение в конституциях этих **государств**⁴.

Аналогичный вопрос возникает о месте прокуратуры, которая является одним из важнейших органов государственной **власти**. (конституционно закрепленных), но согласно **ст. 129** Конституции Российской Федерации не входит ни в одну из перечисленных в **ст. 10** ветвей власти.

Анализ истории российской прокуратуры свидетельствует о том, что ей, как одному из важнейших государственных органов законодатель всегда уделял достаточное внимание в основном законе. Существующий пробел в Конституции Российской Федерации объясняется деятельностью политической конъюнктуры, поэтому в настоящее время созданы все предпосылки для устранения этого пробела в Основном Законе российского государства.

Изучая практическую деятельность органов прокуратуры, диссертант полагает, что государственный контроль нельзя поручить только органам известной триады власти, поскольку контроль должен осуществляться и за ними (в том числе и за конституционностью законов). Основным объектом деятельности органов контрольной власти должна быть именно деятельность органов государственного управления.

Введение в научный оборот понятия контрольной власти, не только не противоречит принципу разделения властей, но и существенно модернизирует его, наполняет новым смыслом, актуализирует. А для того, чтобы это не противоречило нормам Конституции государства, следовало бы отказаться от фиксирования в Основном законе количества ветвей власти, диктуемого уровнем развития государства, и названий каждой из них,

⁴ См.: Иванов В.В. Принцип разделения властей в Конституции США 1787 года и Конституции Франции 1791 года: Сравнительный анализ // Государство и право. 2000. №12. С.80-84.

определяемой в соответствии со сложившимися историческими традициями общества. Эти обстоятельства позволили бы в будущем отказаться от принятия поправок к действующей конституции, т.к. в процессе дальнейшего эволюционного развития общества могла бы возникнуть потребность обособления какой-либо функции государства в отдельную ветвь власти.

Категория «контрольная власть» определяется функциями государственного управления, значение которых состоит в том, что они, с одной стороны являются управляющими воздействиями государства, а с другой - оказывают влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивая выполнение актуальных государственных задач.

В то же время, следует учитывать, что наличие у государственных органов определенных функций не дает оснований для возникновения новой ветви власти, как одной из подсистем государственной власти. Она возникает в процессе социального управления в интересах государства. При этом обязательным условием должно быть юридическое оформление, т.е. установление в нормативно-правовом акте определенной функции (в данном случае контрольной) в компетенции государственного органа, как функции имеющей первостепенное значение.

В этой связи автор считает, что если «контроль - это универсальный и комплексный правовой институт, а его формы одинаковы в большинстве случаях во всех сферах деятельности, то их следует определять не по отраслевому, а по функциональному признаку», значит «надзор» - это один из способов контроля, терминологическим признаком которого, является специализация контроля за реализацией норм права.

Соответственно этому, прокурорский надзор, как форма контрольной власти, свойственен, прежде всего, прокуратуре как системе государственных органов. Не претендуя на обладание «четвертой» властью в государстве, прокуратура, должна посредством своих органов осуществлять прокурорский надзор за деятельностью государственных органов всех ветвей власти. Уникальность прокурорского надзора состоит в том, что прокуратура

в пределах своих полномочий реализует этот способ контроля в форме предъявления **протеста**, внесения представления и вынесения постановления. Выбор конкретной формы обусловлен различными обстоятельствами: причинами, условиями, характером, рецидивом правонарушений, степенью вины правонарушителя и т.п. Придание такой функции единой системе органов прокуратуры также необходимо, как и контроль за контролирующими структурами. Ведь, чем более жестко сформулировано руководство и централизована общая организация государственной власти, тем больше власти сосредоточено у того, кто ее возглавляет, тем самым, увеличиваются возможности для злоупотребления ею. Чем авторитетнее государственная система, тем более **иерархичны** и централизованны ее государственные органы, обладающие неограниченными правами вмешательства в личную жизнь граждан и в экономику государства. А прокурорский надзор в данной ситуации выступает своеобразным катализатором активности общей системы государственного контроля.

Во второй главе - «Развитие прокуратуры как института контрольной власти на современном этапе» - автор рассматривает конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры как института контрольной власти и их совершенствование; определяет направления развития функций, форм и методов ее деятельности, а также обосновывает оптимизацию статуса прокуратуры во взаимоотношениях с судебной властью.

В процессе формирования современных национальных правовых систем в государствах континентальной Европы сложились различные модели прокуратуры. Их особенности характеризуются с одной стороны, - статусом прокуратуры как органа государственной власти, а с другой, - содержанием ее функций и полномочий.

Диссертант, анализируя конституции зарубежных государств, научную и учебную литературу приходит к выводу, что в настоящее время, исходя из

места и роли прокуратуры в системе государственных органов можно выделить четыре группы государств:

I группа - государства, где прокуратура входит в состав министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судейскому корпусу (США, Франция, Бельгия, Голландия, Польша, Израиль, Эстония, Япония и др.);

II группа - государства, в которых прокуратура является компонентом судебной системы и организационно состоит при судах или пользуется в пределах компетенции органов судебной власти административной автономией. (Испания, Колумбия, Болгария, Латвия и др.).

III группа - государства, в которых прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства. (КНР, КНДР, Вьетнам, Лаос, Куба, Россия и др.).

IV группа - **государства**, в которых функции прокуратуры распределены между различными органами (Великобритания).

В зависимости от модели прокуратуры различаются формы правового регулирования этого института. Конституции государств, условно объединенных в первую и вторую из вышеназванных групп, как правило, не упоминает о ней. Правовой статус прокуратуры определен законами и **кодексами**⁵.

Исходя из анализа конституций зарубежных стран прокуратура относится либо к исполнительной, либо к судебной, либо не «привязана» ни к одной из ветвей власти. Но если за основу взять функциональный признак и современные классификации теории разделения властей, то можно увидеть,

⁵ См. **подр.:** Бессарабов В. Прокуратура в зарубежных странах. // Законность. 2000. №10, 11; **Боботов** С.В. Правосудие во Франции. - М., 1994; Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. - М., 1989; Винокуров Ю.Е. Обзор законодательства о прокуратуре Соединенных Штатов Америки. // Проблемы обеспечения экологической безопасности: Научные труды. **Вып.4.** - М., 1999. С. 88-94; **Гуценко** К.Ф. Уголовная юстиция **США** - М., 1979.

что концепция «контрольной власти» (применительно к России) объединяет в себе такие государственные органы как прокуратура, Счетная палата и институт Уполномоченного по правам человека. При всем их отличии и особом месте в системе разделения властей они осуществляют функции контроля, надзора и наблюдения.

Существование функциональных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной, олицетворяющих собой единую государственную власть и ее разделение, вовсе не исключает возможности существования иных функционально самостоятельных правовых институтов. Их наличие определяется различными потребностями государственно-правовой **жизни**, необходимостью демократического контроля и «сдерживания» любой из основных ветвей власти. В российских условиях прокуратура и выполняет функции одного из элементов «системы сдержек и противовесов» в механизме разделения властей. Она устанавливает и принимает меры к устранению нарушений закона, от кого бы они ни **исходили**⁶.

В целях исследования вопроса о развитии функций, форм и методов прокуратуры как института контрольной власти автор анализирует правовые основы взаимодействия органов прокуратуры с такими правовыми институтами как институт главы государства, институт законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти через призму контроля и надзора.

В государственном механизме в настоящее время нет органов (кроме прокуратуры) способных осуществлять эффективный, независимый (вневедомственный) социально-необходимый контроль за:

- исполнением законов в сфере государственного управления, экономической деятельности и охраны прав и свобод граждан (общий надзор);
- исполнением органами дознания и предварительного следствия;

⁶ Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Под ред. А.А.Чувилева. - М., 2000. С.10.

- соответствием закону судебных актов;
- исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

При взаимодействии прокуратуры с органами судебной власти следует выделить:

- взаимный контроль прокуратуры и суда за законностью процессуальных действий и решений;
- порядок участия прокурора в судопроизводстве;
- способы и возможности инициирования прокурором судопроизводства (направление в суды общей юрисдикции обращений, исков, материалов обвинения).

Наличие у прокуратуры своего следственного аппарата и сохранение за прокурором права расследовать любое дело связано, помимо прочего, и с ее обязанностью добиваться всеми средствами устранения нарушений закона, выявленных в процессе общего надзора. «Представление о прокуратуре как структуре контрольной власти, - замечает по этому поводу А.А. Белкин, - не только оправдывает, но и логически доказывает необходимость соединения Российской прокуратурой двух функций - надзорной и обвинительной (заметим - не судебной). Дело в том, что надзор, как деятельность, направленная на обнаружение правонарушений различного плана, во многих моментах перерастает в расследование преступлений (проступков) или наложение мер ответственности за уклонение от исполнения требований прокурора по устранению нарушений законности. Разведение этих функций по разным ведомствам было неадекватным самой технологии обнаружения и

пресечения правонарушений, затрудняло бы доведение соответствующих дел до стадии судебного **рассмотрения**»⁷.

Уголовное преследование в судебных стадиях, обеспечение участия государственного обвинителя в рассмотрении дела в апелляционной и кассационной инстанциях, участие прокурора в пересмотре дела в порядке надзора, при возобновлении дела по вновь открывшимся обстоятельствам, а также при разрешении судом вопросов, связанных с исполнением приговора, возлагается на прокурора именно потому, что он осуществлял надзор за законностью расследования данного **дела**, направил его в суд, и, следовательно, только он вправе и обязан отстаивать перед судом доказанность или недоказанность предъявленного следователем обвинения, составленного дознавателем обвинительного акта.

То же самое можно сказать о координации и других функциях прокуратуры. Объединять усилия правоохранительных органов по борьбе с преступностью в состоянии и правомочен лишь тот орган, который осуществляет надзор за исполнением ими законов. Из осуществления прокуратурой общего надзора прямо вытекает ее функция участия в конституционном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования, которые взаимосвязаны с аргументами основных положений, выносимых на защиту, а также ориентируют на **принятие необходимых** мер в законодательстве с целью изменения конституционного статуса прокуратуры.

Призывы к демонтажу прокуратуры, уже оформленные в конкретный проект закона, вызывают вполне объясненную тревогу у многих российских **ученых-государствоведов** и юристов-практиков. Совершенно очевидно, что национальные правовые системы представляют собой сложный,

⁷ Белкин А.А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С.39.

пронизанный многочисленными внутренними связями механизм, функционирование которого складывается постепенно - десятилетиями и более, а не революционным путем. Изменение одного из компонентов системы приводит к дисбалансу всей системы в целом. Надзорные функции, которые предлагаются отнять у российской прокуратуры, объективно необходимы на современном этапе развития общества. Во многих странах Западной Европы и Северной Америки эти функции выполняются различными общими и специальными органами не входящие в систему прокурорской службы: парламентами, обычными и административными судами, следственными судьями, **омбудсманами**, органами финансово-экономического контроля и т.д. Некоторым из этих органов государство в законодательном порядке устанавливает особый статус, и в государствах континентальной Европы идут по пути развития специализированных судов (что, кстати, определено нормами права Конституции Российской Федерации). Таким образом, если задаться целью лишить российскую прокуратуру большинства ее важнейших функций, то придется провести многочисленные и неподготовленные практикой изменения в российском законодательстве и демонтаж правовых институтов государства. Все это будет проходить в условиях катастрофической нехватки бюджетных средств, потери времени (обсуждение и принятие законопроектов, подготовка и переподготовка специалистов), опыта и профессиональных кадров. А сколько времени понадобится на то, чтобы новые институты эффективно заработали и накопили опыт, который уже есть у российской прокуратуры.

Пожалуй, целесообразно в современных условиях осуществить современный подход к теории разделения властей и выделить в ней контрольную власть. В привычной концепции триады властей основу каждой составляет юридическая трансформация определенной функции государственной власти, т.к. каждая из ветвей власти находит свое организационное выражение в определенном органе или системе органов. А в любой сфере государственного управления вышестоящий орган всегда, в

той или **иной** мере осуществляет контроль за нижестоящими компонентами системы и эта деятельность не является его основной функцией. Но у любого государства есть универсальная контрольная функция, исходящая из сути публичной государственной власти, которая может **быть** реализована контрольной ветвью власти. Эта ветвь власти состоит из органов государственной власти, которые могут быть классифицированы по видам с точки зрения предмета контроля, методов деятельности, а также по составу и процедуре принятия решения. Особенностью этих органов государственной власти является то, что они занимаются лишь расследованием, проверкой, состоянием дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность учреждений и предприятий. Как правило, они докладывают о результатах проверок другим органам государства, которые и принимают соответствующие меры к нарушителям. Сами же органы контроля практически лишены права назначать наказания. Таким образом, выделяя из системы государственной власти контрольную ветвь власти, одним из ее компонентов можно было бы признать многофункциональную систему органов российской прокуратуры и создать необходимые предпосылки для повышения эффективности ее работы в современных условиях.

Подписано в печать « 28 » мая 2003 года.

Формат 60x84x1/16.

Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,5.

Тираж 100 экз.

Заказ 397.
